**Обзор практики применения законодательства России**

**о противодействии коррупции по вопросам предотвращения**

**и урегулирования конфликта интересов**

**депутатами** **представительных органов местного самоуправления**

**в Республике Карелия,**

**осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе**

Настоящий обзор подготовлен управлением по вопросам противодействия коррупции Администрации Главы Республики Карелия по итогам обобщения судебной практики по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, в том числе решений соответствующих комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (далее - комиссии).

Учитывая, что конфликт интересов является оценочной категорией, необходимо уделять существенное внимание вопросам квалификации ситуации в качестве конфликта интересов самими депутатами. Анализ правоприменительной практики показывает, что зачастую данные лица не всегда правильно оценивают ту или иную возникающую ситуацию, в связи с чем, не принимают должных мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Настоящий обзор рекомендуется довести до сведения депутатов представительных органов местного самоуправления в Республике Карелия, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе, в целях иллюстрации типовых ситуаций, наиболее часто ошибочно квалифицируемых как отсутствие возможности возникновения конфликта интересов при его фактическом наличии.

**1. Депутат является руководителем муниципального предприятия или учреждения**

***Получение депутатом Совета муниципального района, совмещающего должность с работой в муниципальном учреждении, премии от главы Администрации муниципального района = «конфликт интересов»***

С Депутатом Совета муниципального района С. на основании распоряжения Главы района был заключен трудовой договор на замещение должности в муниципальном учреждении администрации района. Также на основании распоряжения Главы района депутату С. неоднократно выплачивались денежные поощрения за хорошую работу. Действия по предотвращению и (или) урегулированию «конфликта интересов» депутатом С. не предпринимались.

Суд считает, что согласно ч.ч. 5, 5.1. ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Таким образом, ситуация, когда Глава муниципального образования с одной стороны подотчетен депутату, а, с другой стороны, связан с ним финансовыми отношениями в части наличия права премирования, подпадает под понятие «конфликт интересов».

Совет муниципального района принял отрицательное решение в части удовлетворения представления прокуратуры «О досрочном прекращении полномочий депутата С.», однако суд удовлетворил административный иск органа прокуратуры, признал решение Совета незаконным и обязал представительный орган досрочно прекратить полномочия депутата С.

Решение Караидельского межрайонного суда Республики Башкортостан от 12.10.2018 дело № 2а-617/2018, оставленное без изменения определением Верховного суда Республики Башкортостан от 12.12.2018 № 33а-24070/2018.

***Совмещение депутатом, осуществляющим свою деятельность на непостоянной основе, с должностью директора муниципального учреждения = «конфликт интересов»***

Прокурор обратился в суд в связи с тем, что два депутата Думы городского округа, осуществляющие свою деятельность на непостоянной основе, приняты на работу директорами муниципальных учреждений «Управление по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и функционирования единой дежурной диспетчерской службы», «Служба благоустройства, озеленения, содержания дорог и транспортного обслуживания», которые являются организациями, подведомственными Администрации городского округа, руководители назначаются и освобождаются от должности Главой городского округа.

В свою очередь, Глава городского округа подконтролен и подотчетен населению и Думе городского округа. Кроме того, в соответствии с Уставом округа к исключительной компетенции Думы городского округа относится, в том числе принятие решения об удалении Главы городского округа в отставку, а также заслушивание ежегодного отчета Главы городского округа о результатах его деятельности, деятельности Администрации и иных подведомственных Главе городского округа органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой городского округа.

Таким образом, указанные депутаты, будучи руководителями муниципальных учреждений, находятся в зависимом от Главы городского округа положении, поскольку последний является их работодателем, и при осуществлении ими своих должностных полномочий может возникнуть личная заинтересованность, которая может привести к конфликту интересов и не позволит объективно и беспристрастно исполнять свои должностные обязанности.

Комиссия Думы городского округа полагает, что депутаты не нарушали норму Федерального закона № 273-ФЗ, не подав уведомления о возможности возникновения конфликта интересов при исполнении своих полномочий. Кроме того, указанным депутатам было рекомендовано рассмотреть вопрос о смене места работы и воздержаться от голосования на заседаниях Думы при рассмотрении вопросов: об отчёте Главы муниципального образования, о результатах его деятельности и деятельности Администрации; об удалении Главы округа в отставку; о его избрании.

Депутаты полагают, что никакого конфликта интересов в деятельности нет, так как они не являются распорядителями бюджетных денежных средств, все бюджетные средства расходуются согласно плану работы учреждения, по муниципальному заданию.

Удовлетворяя заявление, суд установил бездействие Думы по устранению нарушений закона и исходил из того, что руководители учреждений назначаются и освобождаются от занимаемой должности главой муниципального образования; депутаты, будучи руководителями муниципальных учреждений, находятся в зависимом главы положении, поскольку он является их работодателем.

Решение Октябрьского городского суда Самарской области от 03.06.2020 №2а-254/2020 (не обжаловалось в апелляционном порядке).

**Но в то же время имеется и иная практика**, когда суд указывает, что ***факт*** ***избрания руководителя муниципального предприятия или учреждения депутатом, осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе, НЕ образует юридического состава конфликта интересов*** в том смысле, как он понимается в законодательстве о противодействии коррупции.

В этом деле прокуратура обращалась в суд с иском к Совету депутатов, так как депутатом А. не принимались меры по предотвращению конфликта интересов. Депутат А. занимал должность директора муниципального предприятия «Майкопводоканал», в связи с чем, с ним заключен трудовой договор, который от лица работодателя подписан главой органа местного самоуправления. На основании трудового договора, а также отдельных распоряжений главы муниципального образования директор предприятия А. получал: заработную плату, ежемесячные и годовые премиальные выплаты, материальную помощь.

Между тем, глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования

Помимо этого, в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся вопросы: контроля за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; дача согласия на создание, реорганизацию и ликвидацию муниципальных предприятий; принятие решения об удалении либо досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования в отставку; избрание из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, главы муниципального образования.

Комиссия пришла к выводу, что в действиях депутата А. отсутствует конфликт интересов.

Суд согласился с выводами комиссии, мотивируя свое решение тем, что сам факт избрания руководителя муниципального предприятия или учреждения депутатом представительного органа муниципального образования, осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе, не образует юридического состава конфликта интересов в том смысле, как он понимается в законодательстве о противодействии коррупции. Целью создания муниципальных предприятий и учреждений является осуществление полномочий по решению вопросов местного значения. Действующее законодательство не наделяет руководителя (директора) правом собственности на имущество предприятия или учреждения - право собственности сохраняется за муниципальным образованием. Деятельность наемного руководителя хозяйствующего субъекта по своей сути направлена не на личное обогащение, а на обеспечение решения задач, стоящих перед этим хозяйствующим субъектом, при этом в случае с директором муниципального предприятия или учреждения эти задачи носят публично-правовой характер.

Решение Майкопского городского суда Республики Адыгея от 19.10.2020 № 2а-3665/2020, оставленное без изменения определением Верховного суда Республики Адыгея от 04.12.2020 № 33а-1807/2020).

**Вывод:**

Изучение правоприменительной практики показало, что ряд судебных решений вынесены без анализа признаков конфликта интересов применительно к конкретным ситуациям, а также не учитывают природу народного представительства, что приводит к введению дополнительных запретов по совмещению должностей для депутатов, осуществляющих деятельность на непостоянной основе, не предусмотренных федеральными законами (ч. 7 ст. 40 закона № 131-ФЗ и ч. 3.5 ст. 12.1. Закона № 273-ФЗ). Полагаем, что таким образом необоснованно ограничиваются права граждан на представительство в органах публичной власти.

**2. Участие депутата в голосовании на должность главы муниципального образования**

***Выдвижение в качестве кандидата на должность главы администрации муниципального образования депутата этого же муниципального образования, так и участие указанного депутата в голосовании по вопросу о назначении его на должность главы администрации НЕ является ситуацией «конфликта интересов»***

Депутат сельского поселения Ж. принял участие в заседании Совета сельского поселения по рассмотрению вопроса о назначении на должность главы администрации поселения, одним из кандидатов на которую являлся но сам.

Суд отказал в административном иске прокурору к Совету депутатов сельского поселения о признании незаконным решения Совета о назначении на должность главы администрации поселения Ж.

В обосновании своей позиции суд указал, что законом прямо не установлен запрет как на выдвижение в качестве кандидата на должность главы администрации муниципального образования депутата этого же муниципального образования, так и на участие этого депутата в голосовании по вопросу о назначении главы администрации.

В силу ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» депутат – лицо, избранное избирателями соответствующего избирательного округа в представительный орган государственной власти или в представительный орган муниципального образования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Ж., будучи депутатом сельского поселения, в своем лице представляет жителей избирательного округа сельского поселения в решении вопросов местного значения, в том числе и при рассмотрении вопроса о назначении на должность главы администрации, отстранение его от голосования означало бы отстранение от участия его избирателей в рассмотрении данного вопроса. Согласно требованию прокурора депутат сельского поселения лишен возможности претендовать на должность главы администрации сельского поселения, что противоречит конституционному праву каждого гражданина РФ избирать и быть избранным.

Решение Кингисеппского городского суда Ленинградской области от 19.10.2017 по делу № 2а-1311/2017.

**Тем не менее, анализ практики показал,** что суды усматривают признаки ***«конфликта интересов» в случае участия депутата в голосовании по выбору главы муниципального образования, являющего его близким родственником.***

Депутат сельской думы М., являясь членом Конкурсной комиссии по отбору кандидатур на должность главы сельского поселения, приняла участие в голосовании по отбору кандидатур на замещение должности главы сельского поселения, одним из претендентов на которую выступал её супруг.

Судом установлено, что депутат М. принимала участие в голосовании по итогам проведенного конкурса на должность главы сельского поселения, в результате которого тайным голосованием избран её супруг.

Поскольку депутат М. мер по урегулированию ситуации конфликта интересов не приняла, суд признал Решение сельской думы об избрании главы сельского поселения супруга М. незаконным.

Решение Катайского районного суда Курганской области от 07.11.2018 дело № 2а-380/2018, оставленное без изменения определением Курганского областного суда от 29.05.2019 № 33а-1452/2019.

Аналогичная практика: решение Кежемского районного суда Красноярского края от 29.09.2017 №2а-428/2017, оставленное без изменения определением Красноярского краевого суда от 18.12.2017 № 33а- 16639/2017; решение Иланского районного суда Красноярского края от 17.09.2019 №2а-460/2019.

**Вывод**:

Анализ практики показал, что ряд судебных решений вынесены без учета признаков конфликта интересов. Факт избрания депутатами представительного органа Главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, не образует юридического состава конфликта интересов в том смысле, как он понимается в законодательстве о противодействии коррупции. Представительный орган муниципального образования – коллегиальный орган, ~~представляющий~~ (служащий интересам) интересы населения муниципального образования и обладающий исключительной компетенцией по принятию ряда решений от его имени. Депутат, прежде всего, представляет тех избирателей, которые голосовали за него и его программу. Принятие представительным органом коллегиального решения уменьшает вероятность возникновения конфликта интересов при исполнении полномочий отдельного депутата.

**3. Участие депутата в заседаниях представительного органа муниципального образования**

***Участие депутата в принятии решения о снижении бюджетного финансирования конкурента = «конфликт интересов»***

Депутат городского округа З., являясь учредителем ООО «Издательский дом Ю.», принял участие в голосовании о внесении поправки в бюджет за фактическое прекращение финансирования издательства-конкурента. Действия по предотвращению и (или) урегулированию «конфликта интересов» депутатом З. не предпринимались.

По результатам проведенной антикоррупционной проверки была составлена рекомендация губернатору Архангельской области обратиться в адрес Собрания депутатов городского округа с заявлением о досрочном прекращении депутатских полномочий. Депутат обжаловал решение проверки.

Суд усмотрел наличие ситуации «конфликта интересов», поскольку факт участия депутата в принятии решения, оказывающего существенное влияние на финансовое положение своего прямого конкурента, осуществляющего деятельность на той же территории и на том же рынке услуг, свидетельствует о наличии личной заинтересованности депутата З. и о признаках недобросовестной конкуренции.

Решение Котласского городского суда Архангельской области от 28.07.2020 дело № 2а-837/2020.

***Участие депутата в принятии решения о передаче муниципального имущества в безвозмездное пользование некоммерческой организации = «конфликт интересов»***

Комиссией принято решение, что при голосовании по вопросу передачи муниципального имущества в безвозмездное пользование некоммерческой организации депутат М. имел личную заинтересованность, которая приводит к конфликту интересов, так как он являлся ее единственным учредителем и исполнительным директором; депутат не воздержался от голосования; суд указал, что правового значения не имеет обстоятельство, что решение о выделении муниципального имущества в безвозмездное пользование впоследствии было отменено.

Решение Новотроицкого городского суда Оренбургской области от 07.07.2020 № 2-819-2020.

Но обращаем внимание, что в ситуации, когда ***депутаты проголосовали о внесении изменений в бюджет в целях исполнения вступившего в законную силу решения Арбитражного суда субъекта РФ о выплате субсидии в свою пользу НЕ усматривается «конфликт интересов».***

В представлении органа прокуроры указывается о наличии конфликта интересов в действиях депутатов С.Г. и М.С., поскольку они участвовали в голосовании на сессии депутатов муниципального района по вопросу увеличения расходов бюджета на сумму 5 млн. рублей, которая должна быть направлена на оплату задолженности перед юридическими лицами, что улучшит их материальное благосостояние.

Суд не согласился с органом прокуратуры о наличии в действиях депутатов конфликта интересов и указал, что главными условиями квалификации ситуации в качестве конфликта интересов является наличие личной корыстной заинтересованности и её влияние или возможность повлиять на надлежащее исполнение должностных обязанностей. Кроме того, из понятия «конфликт интересов» следует, что должно возникать противоречие между личными и публичными интересами, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества, государства.

Представительный орган обязан принять решение по внесению изменений в бюджет муниципального образования, направленное на обеспечение исполнения конкретного судебного акта и выданного на его основе исполнительного документа, поскольку решение о выделении субсидии юридическим лицам уже было принято, законность их предоставления проверена правоохранительными органами, Арбитражным судом края распоряжение о приостановлении выплаты субсидии признано незаконным, выдан исполнительный лист.

Таким образом, основанием для получения денежных средств юридическими лицами является выданный Арбитражным судом края исполнительный лист, а не решение или голосование районного Совета депутатов, так как на сессии не решался вопрос о корректировке бюджета в связи с выделением указанным лицам субсидии. Решение районного Совета обеспечивает исполнение решения суда. То обстоятельство, что депутаты С.Г. и М.С. были заинтересованы в получении данной субсидии при их одновременной обязанности обеспечить исполнение любого решения суда, в данном случае не повлияло и не могло повлиять на исполнение ими своих должностных обязанностей. Они, как и другие депутаты, принимали участие в сессии и голосовали за экономически целесообразное решение, то есть надлежащим образом исполнили свои обязанности. В данном случае личный интерес С.Г. и М.С. как представителей юридических лиц совпадает с публичным интересом и не противоречит ему.

Решение Ачинского городского суда Красноярского края от 24.05.2018 по делу № 2а-4569/2017.

**4. Участие депутата в деятельности совещательных органов при администрации муниципального образования**

***Внесение изменений в Правила землепользования и застройки сельского поселения с учетом предложений, поступивших от руководителя обособленного подразделения юридического лица, одновременно являющегося депутатом и членом комиссии по организации и проведению публичных слушаний по проекту внесения изменений в указанные Правила = «конфликт интересов»***

Депутат Совета сельского поселения С.,будучичленом комиссии по организации и проведению публичных слушаний по проекту внесения изменений в Правила землепользования и застройки указанного сельского поселения (далее – комиссия, Проект), направила в администрацию сельского поселения, как руководитель обособленного подразделения юридического лица, заявления об учете в указанном Проекте корректировки в части территориальных зон и использования земельных участков, находящихся в собственности возглавляемой ею организации.

Изменения в Правила землепользования и застройки сельского поселения были подготовлены с учетом предложений, поступивших от указанного юридического лица.

По итогам проведенных слушаний комиссия утвердила Проект, Решением Совета сельского поселения Правила землепользования и застройки сельского поселения приняты в новой редакции.

Таким образом, указанным Решением Совета сельского поселения в Правила землепользования и застройки сельского поселения внесены изменения, касающиеся, в том числе порядка использования принадлежащих юридическому лицу земельных участков, и предоставляющие собственнику благоприятные условия для выбора наиболее выгодных и удобных видов разрешенного использования, принадлежащих ему земельных участков, объектов капитального строительства, и, как следствие, обеспечивающие интересы и преимущества данной организации.

По мнению суда, внесение на обсуждение при проведении публичных слушаний предложений по изменениям Правил землепользования и застройки сельского поселения с последовавшим участием в их рассмотрении и принятии повлекло возникновение у депутата С. конфликта интересов.

Решение Рамонского районного суда Воронежской области от 02.09.2019 дело № 2а-618/2019.

***Депутат, являясь членом конкурсной комиссии по предоставлению финансовой поддержки субъектам предпринимательства, принял участие в голосовании по вопросу оказания мер поддержки юридическому лицу, в котором он является наемным работником = «конфликт интересов»***

Депутат Совета городского округа К. занимал должность председателя Ассоциации предпринимателей города, заместителя директора Общества с ограниченной ответственностью «Б». Местной администрацией депутат К. включен в состав конкурсной комиссии по предоставлению финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, целью деятельности которой является принятие рекомендательного решения о предоставлении или об отказе в предоставлении финансовой поддержки указанным субъектам. На одном из заседаний комиссии, в котором принял участие депутат К., было принято решение о предоставлении субсидии ООО «Б» в части лизинговых платежей из бюджета городского округа, в котором данный депутат являлся наемным работником. Депутатом К. не были приняты меры по предотвращению конфликта интересов.

Комиссией по результатам рассмотрения информации заместителя председателя антикоррупционной комиссии Администрации городского округа было принято решение, которым признано, что при исполнении депутатом К. своих полномочий не соблюдены требования об урегулировании конфликта интересов.

Советом городского округа принято решение о досрочном прекращении полномочий депутатом К., указав на то, что он, являясь депутатом Совета городского округа, то есть лицом, замещающим муниципальную должность, исполняя обязанности члена конкурсной комиссии по предоставлению финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства Администрации городского округа, в котором принимало участие ООО «Б.», с которым К. связан имущественными и корпоративными отношениями, в нарушение требований части 1 статьи 11, части 4.1 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ не принял мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого являлся, хотя должен был их принять в силу прямого указания закона.

Решение Салаватского городского суда от 23.10.2018 № 2а-2468/2018, оставленное без изменения определением Верховного суда Республики Башкортостан от 21.01.2019 № 33а-1391/2019.

**5. Участие депутата в торгах**

***Одновременное участие депутата городского Совета в торгах и принятие решения по торгам = «конфликт интересов»***

Депутат городского Совета П., являясь генеральным директором и единственным учредителем ООО «М.», подал заявку на участие в аукционе по приобретению права аренды земельного участка. Одновременно депутат П. входил в состав комиссии по проведению торгов по продаже земельных участков или права на заключение договоров аренды земельных участков, находящихся в муниципальной собственности или находящихся в государственной собственности, права на которые не разграничены.

По результатам рассмотрения заявок на участие в аукционе указанной комиссией принято решение о признании участником аукциона только одного заявителя - Общества с ограниченной ответственностью «М.», единственным учредителем и генеральным директором которого выступал член комиссии и депутат П., которым не принято мер к урегулированию конфликта интересов, чем допущено нарушение Федерального закона № 273-ФЗ.

Суд считает, что П., являясь депутатом городского Совета депутатов, то есть лицом, замещающим муниципальную должность, исполняя обязанности члена комиссии по проведению аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, в котором принимало участие Общество с ограниченной ответственностью, с которым П. связан имущественными и корпоративными отношениями, в нарушение требований ч. 1 ст. 11, ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ не принял мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого являлся, хотя должен был их принять в силу прямого указания закона. По результатам аукциона юридическое лицо было признано единственным участником аукциона, с которым был заключен договор аренды земельного участка по максимально выгодной арендной плате, на основании которого у Общества возникли имущественные права на земельный участок. Следовательно, при данных обстоятельствах имела место личная заинтересованность П.

Решение Канского городского суда Красноярского края от 21.09.2017 дело № 2а-1754/2017.